

# Universidad del Salvador

## Facultad de Ciencias Sociales

Alumno: Luna, Mariano Javier

Carrera: Licenciatura en Relaciones Internacionales

Fecha: 26 de febrero de 2001



Tutora del trabajo: Dra. Mirka Seitz

USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

Referencia: Trabajo Práctico Final para ser entregado al  
Director de la Carrera de Relaciones  
Internacionales, Lic. José Paradiso

**“El proceso de cooperación política  
e integración económica entre  
Argentina y Brasil”  
(1979-1999)**



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

## Indice

### Páginas

|   |     |
|---|-----|
| - Introducción.....   | 4   |
| - Antecedentes del proceso de<br>integración.....                                 | 13  |
| - Del entendimiento a la vuelta de la democracia.....                             | 15  |
| - El acercamiento entre Alfonsín y Sarney.....                                    | 24  |
| - El Tratado de Asunción.....   | 30  |
| - Las políticas de los últimos gobiernos<br>en Argentina y Brasil.....            | 34  |
| - Sus políticas exteriores en la etapa Mercosur .....                             | 43  |
| - Situación bilateral Argentina/Brasil.....                                       | 50  |
| - Brasil: Potencia regional.....  | 62  |
| - La política internacional y el Brasil: su influencia<br>sobre la Argentina..... | 71  |
| - Brasil: su posición en el escenario<br>internacional.....                       | 72  |
| - Brasil: su posición estratégica en el plano regional<br>y subregional.....      | 82  |
| - Brasil y su relación con los Estados Unidos.....                                | 88  |
| - Conclusiones.....   | 94  |
| - Bibliografía.....   | 107 |

## Introducción

La situación post-caída muro del Berlín modificó la vulnerabilidad internacional de los Estados medios en desarrollo. La República Federativa del Brasil y la República Argentina en tanto que actores internacionales con características que se enmarcan dentro de esa clasificación de Estados, atraviesan hacia fines de siglo una situación de replanteamiento de su posicionamiento a nivel internacional, regional e interno, aunque con distintas prioridades de política exterior y visiones estratégicas. Este *momentum* generará ciertos efectos – tanto positivos como negativos- en su relación bilateral con el otro país. Asimismo, todo esto no podría analizarse sin los condicionamientos que genera el Mercosur. De esta manera, tanto la relación bilateral como las relaciones formales y no formales de ambos países dentro del Mercosur, se mimetizan formando un amalgama de relaciones que afectan la realidad societal de los dos socios más importantes del Mercosur.

La descripción de los antecedentes inmediatos de la cooperación política y la integración económica entre Brasil y Argentina que se presentará en el presente trabajo, servirá como instrumento para entender la coyuntura bilateral actual y para determinar los desafíos que se presentan en el seno del Mercosur. Los antecedentes a desarrollar tienen una historia lineal bastante limitada. Desde el Acuerdo Energético Tripartito de 1979 – donde comenzó a generarse ese “punto dinámico de cooperación” necesario para desarrollar políticas pacíficas y de integración- hasta la crisis de devaluación del Real en febrero de 1999.

Lo manifestado precedentemente, más las características propias de política exterior brasileña y su percepción de los términos poder y de hegemonía regional, sentarán las bases para establecer aquellas convergencias y divergencias de política exterior que presentan ambos países en su proceso de integración, en la puerta del siglo XXI. Las mencionadas convergencias y divergencias se obtendrán dentro del análisis histórico que se abordará en los capítulos siguientes.

Asimismo, y teniendo en cuenta la importancia de conocer al otro eslabón del proceso, la República Federativa del Brasil, creo necesario presentar el siguiente esquema de análisis con el objeto de dilucidar su posición estratégica y encontrar ejes de su política exterior: a) su posición en el escenario internacional, b) su posición estratégica en el escenario regional y sub-regional, c) su posición en relación con los EEUU.

De esta manera, existe un grupo de características clasificatorias interrelacionadas, con el fin de lograr un trabajo en el cual se pueda manifestar un desarrollo multidisciplinario y multitemático. Esta multidisciplinariedad y esta multitematicidad son compatibles con los objetivos generales de este trabajo.

La temática básica se encuentra centrada en la historia de las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil desde 1979 a 1999. La descripción de esta historia se analizará dividiéndola en ciertas etapas predeterminadas. Dentro de este marco, se adicionarán algunos supuestos y conceptos de teorías medias como son las de la Teoría de la Integración y de la Teoría de la Cooperación. Asimismo, y teniendo en cuenta las características e historia de la política exterior brasileña, determinados conceptos y supuestos realistas no serán excluidos del análisis.

Los supuestos de la Teoría de la Integración se manifestarán en los temas relativos a los antecedentes históricos de cooperación y al Mercosur propiamente dicho.

Queda claro que todo el abordaje del tema está intrínsecamente relacionado con un proceso fundamental: el proceso democrático en ambos países. Se va a tomar el proceso democrático en ambos países no como una condición suficiente pero sí necesaria para la consolidación del proceso cooperativo. Como se verá en el correlato histórico, el avance democrático en las esferas gubernamentales y también societales ayudará para crear un manto optimista en el difícil camino del entendimiento mutuo y compatibilización de intereses.

Siguiendo la metodología de análisis de Mirka Seitz<sup>1</sup>, las premisas de la Teoría de la Cooperación serán utilizadas en el análisis dentro del debate cooperación/conflicto, tanto en los temas políticos, económicos, militares, sociales, culturales, etc. Mi interés está centrado en la reciprocidad a partir de la necesidad de comprender los mecanismos del cambio pacífico y del proceso democrático. En términos de cooperación, se puede advertir un posible tránsito que va de la reciprocidad más simple o específica a la reciprocidad compleja o difusa. Este tránsito se explica como posible a partir del entrecruzamiento que realiza Keohane<sup>2</sup> entre la teoría de la cooperación de Robert Axelrod<sup>3</sup> y la teoría de los regímenes internacionales. La “variable Mercosur” en las agendas de política exterior de ambos países complejiza –

---

<sup>1</sup> Seitz Mirka, “Relación Argentina-Chile a la luz de los paradigmas internacionales”, Serie Cuaderno nro. 3, Informe 1988 del CONICET.

<sup>2</sup> Keohane Robert, “Después de la Hegemonía”, E. GEL. Bs. As., 1988; “Instituciones Internacionales y poder estatal”, E. GEL, Bs. As., 1993.

<sup>3</sup> Axelrod Robert, “La evolución de la cooperación”, Alianza Editorial, Madrid, 1986.

aún más- la cooperación bilateral. Esta complejización no presupone mayor conflicto, sino un vasto juego de negociaciones con gran incertidumbre y mayores intereses en danza.

Es necesario, en tal sentido, concentrarse en el análisis de las conductas de individuos egoístas sin autoridad central a la que deban responder para evaluar el grado de solidez de la cooperación como tendencia. Este término, “cooperación como tendencia”, puede utilizarse como sinónimo de la relación bilateral Argentina-Brasil ya que es una cooperación en constante estructuración y dinamización, que actualmente presenta ciertas “incertidumbres temporarias” dentro del Mercosur y que necesita, por lo tanto, redefiniciones claras como se verán al final del presente trabajo.

Al respecto, se señalará los fundamentos de la cooperación que cobrarán vida durante el período estudiado:

- 1) la eficacia de la **“estabilidad colectiva”** por la que se constata que las dos estrategias menos vulnerables eran las de “toma y daca”, siempre que sume un importante elemento de incertidumbre futura y de la de “nunca cooperar”<sup>4</sup>.
- 2) **La reciprocidad de conductas.**
- 3) Comprender la probabilidad de la **“sombra del futuro”** o incertidumbre.
- 4) La posibilidad de **“reconocimiento y recuerdo”** y los **“encuentros frecuentes”** dados por la historicidad y la proximidad geográfica.
- 5) la existencia de un **“pequeño núcleo inicial dinámico”**.

A lo largo del presente trabajo, y teniendo en cuenta estos 5 fundamentos de la cooperación, se comprenderá porqué existen grandes expectativas de cooperación e integración por parte de ambos países.

Dadas estas condiciones no haría falta que tanto Argentina como Brasil fueran planificadores racionales, ni que se manejaran con mensajes o pactos; ni que se tuvieran confianza mutua estricta o que estuvieran constreñidos por el altruismo o una autoridad central. Con estas premisas se considera, aunque sin mayor desarrollo, que los estados nacionales (Argentina-Brasil) estarían en condiciones ideales de suscitar situaciones de "retención" de conductas cooperativas, toda vez que se lograra organizar un "núcleo inicial" de cooperación<sup>5</sup>. Este núcleo inicial dinámico, como se verá más adelante, se inició en 1979, se consolidó en 1982 y se expandió durante los primeros años del proceso democrático de ambos países (1985 en adelante).

En cuanto a Keohane y los regímenes internacionales respecto de esto último, éste manifiesta que "la política mundial carece de instituciones gubernamentales autoritarias y está caracterizada por una incertidumbre generalizada. Dentro de este escenario, una función principal de los regímenes internacionales es facilitar la formación de acuerdos mutuamente beneficiosos entre gobiernos, de manera que la condición estructural de anarquía no lleve a una "guerra de todos contra todos" general (o subregional).<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Axelrod Robert, ob. cit., pág. 162.

<sup>5</sup> Axelrod Robert, ob. cit., pág. 177 y 179.

<sup>6</sup> Keohane Robert, "Instituciones..." pág. 154.



Además, se podría adicionar el concepto de régimen internacional que puede resultar de mayor utilidad para entender un proceso “macro” de cooperación y que la reciprocidad es un instrumento de mayor utilidad en el caso de analizar los procesos con un criterio “micro” en el análisis de la retroalimentación de los procesos de toma de decisiones. De todos modos, ambos conceptos nos permitirán establecer una evaluación que va desde un núcleo inicial dinámico (Acuerdo energético en 1979) y no gubernamental (apertura económica e inversiones brasileñas directas) dentro de un marco intergubernamental.

Este núcleo generará políticas globales y sectoriales que permitirán una evolución desde la reciprocidad específica hasta la reciprocidad difusa en algunos casos. En tal sentido, queda claro que para realizar un análisis exhaustivo de la cooperación entre Argentina y Brasil es necesario cubrir dos aspectos: lo “macro” y lo “micro”. La cooperación es entendida como aquella implementación de política enmarcada en un régimen internacional, con reglas de relacionamiento formales, con foros de discusión pre-establecidos, con información clara y consensuada y con mecanismos de solución de controversias institucionalizados.

Por el otro lado, se encuentra la cooperación “micro”. La misma tiene rasgos distintivos, entre ellos: relacionamientos bilaterales de proporciones diversas desde diálogos y encuentros presidenciales ad-hoc hasta emprendimientos empresariales binacionales, o hasta encuentros culturales de ONG’s o individuos.

Si bien la cooperación “macro” y “micro” tienen determinadas “estrategias” y finalidades, las consecuencias a mediano plazo convergen en una única realidad: el fortalecimiento de la integración.

El objetivo introductorio del Proyecto se basa en considerar los antecedentes históricos más inmediatos por los cuales se generó un acercamiento bilateral entre Argentina y Brasil.

Asimismo, se tratará de adicionar proyecciones sobre el futuro del Mercosur, teniendo en cuenta la devaluación del Real en enero del pasado año y los temores de desintegración del Mercosur que generaron una fuerte desconfianza entre Argentina y Brasil, sacando a la luz viejas malestares entre ambos.

Entiendo que su condición de países líderes dentro del espacio sudamericano los colocó, a lo largo de toda su historia, en la posición de interlocutores privilegiados e hizo que una de las constantes de sus respectivas políticas exteriores, especialmente desde la década de los 80', fuera la alta ponderación de la relación mutua. Para las autoridades argentinas, pocas cosas importaban tanto en lo que a la agenda diplomática y de defensa se refiere, como lo que ocurría en Brasil y las intenciones que se atribuían a sus dirigentes; recíprocamente, para los funcionarios y militares brasileños, la suerte de Argentina y los planes de sus pares de Buenos Aires concitaban prioritaria atención.

El resultado de esto fue una relación que transcurrió en medio de aproximaciones y distanciamientos, con momentos en que prevalecieron los componentes cooperativos y momentos en que pesaron las tendencias confrontatorias, alternativas asociadas, a su vez, a la presencia en ambos

países de sectores partidarios de la coalición y sectores que propiciaban la colisión: o aliados naturales o antagonistas sin remedio. Siendo así las cosas, va a ser interesante tratar de indagar en los factores que estimularon el predominio de una u otra corriente.

Los ciclos de confrontación parecieran guardar estrecha relación con las percepciones mutuas sobre cambios en los equilibrios de poder. Toda vez que situaciones o decisiones de uno u otro país amenazaban modificar lo que cada uno consideraba como un balance aceptable, aumentaban las prevenciones y se entraba en una zona de tensión en la que prosperaban las apreciaciones realistas y se renovaban las hipótesis de conflicto o de guerra. De todos los elementos que influyeron sobre esas percepciones y prácticas de equilibrio, quiero subrayar dos factores que, por otra parte guardan entre sí una estrecha relación: las modalidades de los respectivos procesos de desarrollo económico y el establecimiento de relaciones especiales o la adscripción a las esferas de influencia de grandes potencias.

Por lo tanto, de lo dicho en el párrafo precedente, puede subrayarse la confluencia de los factores político y económico en el análisis de las relaciones mutuas entre ambos países. El presente trabajo está orientado a esa modalidad de análisis, en el concatenamiento constante entre la esfera política y la esfera económica.

Durante el transcurso del trabajo, como objetivo general se tratará de describir los hechos históricos que “formalizaron” una realidad cooperativa como es el Mercosur. Dentro de este análisis, se tratará de dilucidar un interrogante fundamental: ¿Dentro del proceso transicional que atraviesa la relación bilateral argentino-brasileña, qué convergencias y divergencias de